

Factsheet

Regulatory Sandboxes im Energiebereich in Österreich

Simon Moser, Argjenta Veseli, Anja Gahleitner

Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz

Oktober 2024

1. Hintergrund des Papiers

Regulatory Sandboxes sind eine Maßnahme zur Innovationsförderung und in Österreich seit 2021 durch eine Novellierung des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes 2010 (EIWOG 2010) und des Gaswirtschaftsgesetzes 2011 (GWG 2011) im Energiebereich etabliert (Ennser, 2021). Der Bedarf nach einer solchen wurde insbesondere durch Forscher:innen und Innovator:innen bekundet. Ziel dieses Factsheets ist es, Interessierte im Energiebereich und potenzielle Nutzer:innen über die Möglichkeiten der Anwendung von Regulatory Sandboxes bzw. der Nutzung dieser zu informieren.

Die Aufbereitung dieses Factsheets erfolgt aus der Begleitforschung zum vom BMK finanzierten und von der FFG abgewickelten Forschungsprogramm Energie.Frei.Raum heraus, in dem Forschungsprojekte erstmals Gebrauch von Regulatory Sandboxes machen sollen. Die hier getätigten Ausführungen entstammen dem Wissen der Autor:innen aus der Begleitforschung (Projekt RE-FRESCH¹), den gesetzlichen Grundlagen für Regulatory Sandboxes im Energiebereich sowie vorangegangenen Erkenntnissen (Projekt F.R.E.SCH gemäß Kubeczko et al., 2020 und der zugehörigen Publikation Veseli et al., 2021).

2. Allgemeines zu Sandboxes (im Energiebereich)

Hier seien Regulatory Sandboxes als "Rechtliche Vorgaben, die Ausnahmen von anderen gesetzlichen Vorgaben ermöglichen" bezeichnet.

¹ Die Begleitforschung zum Energie.Frei.Raum-Programm wird im Rahmen der F&E-Dienstleistung [RE-FRESCH](#) von B.A.U.M. Consult GmbH, Energieinstitut an der Johannes Kepler Universität Linz und das IKEM Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. durchgeführt; Auftraggeber ist das BMK im Rahmen des Energie.Frei.Raum-Programms, die Abwicklung erfolgt durch die FFG Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft.

Gesetze und auf ihnen basierende Regelungen (zB Energiemarkt-Regulierung) haben Gültigkeit und es liegt, ungleich zB zu unternehmensinternen Leitlinien, nicht im Ermessen von leitenden Personen oder Gremien, Ausnahmen zuzulassen. Das Zulassen von Ausnahmen ist diesen Personen und Gremien nur möglich, wenn sie vom Gesetz explizit dazu berechtigt werden.

Für Unternehmen wird oftmals Agilität gefordert, also die schnelle Reaktion auf sich ändernde Umstände, was sich auch in der raschen Adaptierung von Leitlinien durch Geschäftsführung oder Vorstand niederschlägt. Dagegen ist der gesetzliche Rahmen eher starr und träge, was darin begründet ist, dass er meist für die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt konzipiert wurde und Gesetzesänderungen (zurecht) komplexe Prozesse der demokratischen Legitimierung durchlaufen. Zudem trägt ein stabiler Rechtsrahmen zu Rechts- und Investitionssicherheit bei. Der heutige Rahmen des Strom- und Gasrechts ist noch stark von der Energiemarktliberalisierung in den 2000er-Jahren geprägt, in denen Dekarbonisierung und Individualisierung/Dezentralisierung noch keine Rolle spielten.

2. Idee und übergeordnete Zielsetzung

Regulatory Sandboxes sollen erstens ermöglichen, neue Energietechnologien und Marktdesigns unter realen Bedingungen zu erproben und so deren Entwicklung zu fördern. Zweitens soll aus den Erfahrungen der Sandboxes abgeleitet werden, wie das gesetzliche Regelwerk angepasst werden kann, um vorteilhaften Technologien und Geschäftsmodellen den Markteintritt nicht zu verunmöglichen; dies wird unter dem Begriff "Regulatory Learning" subsumiert. Selbstverständlich ist die Regulatory Sandbox nicht die einzige Möglichkeit, um Adaptionen oder Optimierungen des gesetzlichen Rahmens einzuleiten; dies kann auch über den üblichen Gesetzgebungsprozess erfolgen. Oftmals ist das jedoch nicht ohne weiteres möglich, da vorab nicht klar ist, wie die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen angepasst werden müssten, um förderlich zu sein. Eben dies kann mittels einer Regulatory Sandbox eruiert werden.

Der Begriff Regulatory Sandbox wird hier stellvertretend für eine Vielzahl anderer Begrifflichkeiten verwendet, welche aus der Literatur bekannt sind (z.B. Experimentierklausel, Freiräume, etc.) und die sich auch in den spezifischen Ausprägungen unterscheiden, sich aber meist in der Eigenschaft als gesetzliche Ausnahmeregelungen überschneiden.

Die Idee der Regulatory Sandbox ist das Ausprobieren unter Realbedingungen. Die Sandkiste steht symbolisch für einen klar abgegrenzten Bereich, in dem experimentiert, Neues ausprobiert und gelernt werden kann. Im Gegensatz zur Skizze/Planung ist das Probieren in der Sandkiste real, Umwelteinflüsse und Störfaktoren wirken mit und erlauben die Überprüfung der praktischen Funktionalität.

Die Ziele der Sandbox sind eine reale und schnelle Überprüfung der zunächst theoretischen Innovationen. Das regulatorische Experiment ist zeitlich und im Umfang limitiert – die Sandbox betrifft stets einen klar abgegrenzten Bereich und endet nach Durchführung der Analyse.

3. Die “Regulatory Sandbox” in Österreich

In Österreich wurde durch die Novellierung des EIWOG 2010 bzw. des GWG 2011 im Jahr 2021 eine Möglichkeit für Regulatory Sandboxes im Energiebereich eingeführt. Die gesetzlichen Grundlagen erlauben ausschließlich Ausnahmen im Bereich der Systemnutzungsentgelte für Strom oder Gas. Zwar ist die übergeordnete Zielsetzung der Sandboxes meistens dieselbe, die tatsächliche Implementierung in anderen Ländern erfolgt – selbst bei isolierter Betrachtung des Energiebereichs – im Detail jedoch sehr unterschiedlich, weshalb bei einer Betrachtung stets der spezifische Anwendungsfall heranzuziehen ist. Im Folgenden wird die österreichische Gestaltung des Sandbox-Systems dargelegt, wenngleich festzuhalten ist, dass es nicht Gegenstand dieses Factsheets ist, eine tiefgehende Analyse vorzunehmen.

3.1. Zielsetzungen des Instruments

Im Folgenden sollen Ziele und Nichtziele eines österreichischen Sandbox-Instruments dargestellt werden. Es geht zunächst darum, auf Basis von allgemeinen Erkenntnissen (z.B. aus dem Projekt F.R.E.SCH., vgl. Kubeczko et al. 2020²) darzulegen, wie ein Sandbox-Instrument, aus dessen Implementierung ein Erkenntnisgewinn für die Fortentwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen abgeleitet werden soll, aussehen sollte. Es sind zahlreiche Aspekte zu berücksichtigen, jedoch sind die Einhaltung zweier Ziele und äquivalent dazu zweier Nichtziele entscheidend.

Ziele	Nichtziele
Ziel der Regulatory Sandbox ist die Erprobung von innovativen Vorhaben und energiespezifischen Vorgaben, welche erst durch eine Erprobung im realen Umfeld analysiert und/oder verifiziert werden können.	Nichtziel ist die Analyse von Forschungsfragen oder die Durchführung von Tests, welche gleichwertig durch Berechnung oder Simulation beantwortet werden können.
Durch die Nutzung der Regulatory Sandbox erfolgt ein klarer Erkenntnisgewinn für die innovative Energietechnologie oder für die Fortentwicklung der rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen.	Nichtziel ist die Gewährung einer indirekten Zusatzfinanzierung der Investition bzw. der Demonstrationsanlage durch den Entfall oder die Umschichtung der ansonsten anfallenden Systemnutzungsentgelte.

3.2. Gesetzliches Fundament

In einer vorangegangenen Studie im Rahmen des Energie.Frei.Raum-Programms wurde zunächst untersucht, für welche Themenstellungen im Energiebereich ein Bedarf für eine Regulatory Sandbox besteht und in einem nächsten Schritt dessen rechtliche Umsetzbarkeit

² Das Projekt F.R.E.SCH. unterstützte die Etablierung des Energie.Frei.Raum Programms, in dem erstmals gezielt Projekte mit Anwendung des Instruments der Regulatory Sandbox gefördert wurden.

beurteilt. Die österreichische Regulatory Sandbox im Energiebereich bestand zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Teilweise ergibt sich aus übergeordneten europäischen Regelungen, dass hier keine Ausnahmen möglich sind, weil diese ebenso keine Ausnahmen vorsehen und diese Bestimmungen auf nationales Recht durchgreifen (vgl. Veseli et al. 2021).

Mit dem EAG-Paket wurden erstmals Regulatory Sandboxes im Bereich Energie eingeführt, wobei eine thematische Eingrenzung auf „Ausnahmen von Systemnutzungsentgelten für Forschungs- und Demonstrationsprojekte“ besteht.

Andere, im Rahmen der Begleitforschung ermittelte Themen sind somit mangels gesetzlicher Grundlage allesamt **nicht** der Ausnahmeregelung der soeben beschriebenen, österreichischen Regulatory Sandbox im Energiebereich zugänglich. Diese sind beispielsweise:

- In den Sektoren Gas und Strom: Elektrizitäts- bzw. Erdgasabgabegesetz, allgemeine Bestimmungen zur Entflechtung von Verteilnetzbetreibern und anderen Marktteilnehmer:innen, Herkunftsnachweise, TOR technisch-organisatorische Regeln, etc.
- In verwandten Bereichen: Mietrechtsgesetz, Heizkostengesetz, Fernwärme-Einspeisung und Preisgesetz, etc.

Mit dem EAG-Paket wurden, sowohl im EIWOG 2010, als auch im GWG 2011, Mechanismen eingeführt worden, die es der Regulierungsbehörde ermöglichen, mittels eines Ausnahmebescheids für bestimmte Forschungs- und Demonstrationsprojekte von der Norm abweichende Systemnutzungsentgelte festzulegen.

Damit ein Ausnahmebescheid nach dem EIWOG 2010 erlassen werden kann, muss es sich um ein Forschungs- und Demonstrationsprojekt gem § 58a Abs 2 leg cit handeln. Dazu müssen mindestens zwei der in den Ziffern 1 – 8 festgelegten Ziele verfolgt werden. Damit Forschungs- und Demonstrationsprojekte antragsberechtigt sind, müssen sie gem § 58a Abs 3 EIWOG 2010 über eine Förderungsentscheidung gem § 16 Forschungs- und Technologieförderungsgesetz oder eine Förderungsentscheidung eines äquivalenten Förderprogramms verfügen. Welche Bedingungen ein Förderprogramm erfüllen muss, damit es als äquivalent angesehen wird, regelt Abs 4 leg cit.

In den Absätzen 5 – 8 des § 58a EIWOG 2010 finden sich verfahrensrechtliche Vorschriften, die teils Antragstellende und teils die Regulierungsbehörde adressieren. Abs 5 leg cit enthält die Mindestbestandteile des Antrags und legt der Regulierungsbehörde eine Frist von 3 Monaten auf. § 58a Abs 6 EIWOG 2010 legt fest, dass der Ausnahmebescheid Auflagen, Bedingungen und Befristungen enthalten kann und den betroffenen Netzbetreibern zur Kenntnis zu bringen ist. Weiters ist in § 58a Abs 7 EIWOG 2010 der Umfang der Ausnahme vom Systemnutzungsentgelt geregelt und eine maximale Dauer der Ausnahme auf drei Jahre festgelegt, wobei für den Zeitraum der Ausnahme stets die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 einzuhalten sind. Abs 8 bildet eine beihilfenrechtliche Absicherung und bindet als solche die Ausnahmen an die Voraussetzungen der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013.

Der Ausnahmebescheid und die damit verbundenen Voraussetzungen nach dem GWG 2011 (vgl §78 a GWG 2011) gleichen im Wesentlichen jenen des EIWOG 2010. Demnach gleicht auch der Inhalt des § 78a GWG 2011 dem des § 58a EIWOG 2010 mit der Ausnahme einzelner Wortfolgen, was dem Regelungsgegenstand der jeweiligen Norm geschuldet sind.

4. Inanspruchnahme der Sandbox

Im Folgenden wird auf Basis des aktuell bestehenden Gesetzes und auf Basis der durch die Begleitforschung beobachteten Praxis dargestellt, unter welchen Bedingungen eine Inanspruchnahme der Regulatory Sandbox angestrebt werden kann.

4.1. Voraussetzungen

Für die Nutzung der österreichischen Regulatory Sandbox im Energiebereich sind im Gesetz definierte Voraussetzungen zu erfüllen. Grundlage ist die Durchführung eines adäquaten und genehmigten Forschungs- oder Demonstrationsprojekts. Von der FFG geförderte, kooperative F&E-Projekte oder Leitprojekte im Themenbereich Energie bilden für die Erfüllung dieser Voraussetzung eine solide Grundlage.

Die Jury, welche die Förderung eines Forschungs- oder Demonstrationsprojekts begutachtet und empfiehlt, **bewertet nicht** zwingend die methodische Eignung und keinesfalls die **rechtliche Eignung zur Erfüllung der Kriterien für eine Inanspruchnahme der Sandbox**. Dass der Antrag eines genehmigten und laufenden Forschungs- oder Demonstrationsprojekts eine Regulatory Sandbox enthält, berechtigt also noch nicht zu deren Durchführung.

4.2. Antragstellung

Die Antragstellung für die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung für die Durchführung einer Regulatory Sandbox erfolgt durch die Projektpartner:innen bei der Regulierungskommission der E-Control. Diese bewertet die Gewährung einer Ausnahme auf Basis des Gesetzes. Dazu ist ein Antrag einzubringen, wofür auf der Homepage der E-Control auch ein Formular verfügbar gemacht wurde (<https://www.e-control.at/ausnahmen-von-systemnutzungsentgelten>).

Die Projektbeteiligung des für den Sandbox-Bereich zuständigen Strom- oder Gas-Netzbetreibers im Forschungs- oder Demonstrationsprojekt ist nicht erforderlich. Eine (frühe) Einbindung oder Beteiligung des Netzbetreibers erscheint aber für die Durchführung vorteilhaft. Ein Ausnahmebescheid ist den Netzbetreibern zu Kenntnis zu bringen, in deren Konzessionsgebieten das von der Ausnahme erfasste Forschungs- oder Demonstrationsprojekt durchgeführt wird.

Wird die Beantragung einer Regulatory Sandbox bereits konkret angestrebt, empfiehlt sich vor Antragstellung die Anfrage bei der E-Control für ein Beratungsgespräch. Dieses ist nicht verpflichtend, kann aber zur Vermeidung von Unklarheiten und Formfehlern dienlich sein.

Die Dauer der Antragstellung hängt vom Detailgrad der vorangegangenen Planungen, zB im Zuge des Projektantrags bzw. in den der Sandbox vorangegangenen Arbeitspaketen des Forschungsprojekts ab. Hinsichtlich der Antragsdauer kann aufgrund der geringen Erfahrungswerte keine Aussage gemacht werden.

4.3. Entscheidungsprozess

Nach Einreichung des Antrags findet der Entscheidungsprozess bei der E-Control statt. Die Entscheidung liegt bei der Regulierungskommission der E-Control. Sie entscheidet per Bescheid. Die Entscheidungsfrist beträgt drei Monate.

5. Ergänzende Informationen

5.1. Exkurs: Europäische Rechtsmaterien

Auch in europäischen Rechtsgrundlagen gewinnen Sandboxes (wenngleich jeweils unterschiedliche spezifische Ausprägungen und Benennungen erfolgen) zunehmend an Aufmerksamkeit. So wurde beispielsweise in der novellierten Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RED III) die zeitlich begrenzte Erprobung innovativer Technologien im Bereich erneuerbare Energie in Pilotprojekten unter der Aufsicht einer zuständigen Behörde eingeführt. Auch im sog. „Net Zero Industry Act“ (Verordnung [EU] 2024/1735) ist vorgesehen, dass Innovationen durch die Einrichtung von Reallaboren für Netto-Null-Technologien unterstützt werden sollen.

Bereits seit längerem befindet sich in Art 5 der Verordnung (EU) 2019/943 über den Elektrizitätsbinnenmarkt die Möglichkeit, im Interesse innovativer, zeitlich und inhaltlich umgrenzter Vorhaben, Freistellungen von der Bilanzkreisverantwortung vorzusehen (vgl. Kubeczko et al., 2020).

5.2. Exkurs: Arbeiten des ISGAN TCP der IEA

Österreich beteiligt sich am ISGAN TCP der Internationalen Energieagentur. Die Arbeitsgruppe 7 „Smart Grid Transitions“ wird von Österreich geleitet. Aus dem ISGAN Annex 2 wurde 2021 der Bericht „Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes 2.0“ publiziert (Aram An, 2021).

5.3. Exkurs: Anwendung in anderen Bereichen sowie im Energiebereich in anderen Ländern

Primär bekannt sind die Regulatory Sandboxes in Italien (strategische Projekte der Regulierungsbehörde), in den Niederlanden (v.a. fokussiert auf Energiegemeinschaften) und in Großbritannien (Beratung und spezifische Ausnahmeregelungen der Regulierungsbehörde). Auch die Aktivitäten in einigen anderen Ländern sind dokumentiert. Die unterschiedlichen Länder verstehen das Ziel und die Inhalte einer Regulatory Sandbox anders und setzen das Instrument unterschiedlich ein. Dies betrifft Rollen der Akteur:innen, Durchführung, Umfang und Systemgrenzen, Art der Umsetzung von Beratung bis beabsichtigte Förderung, etc.. Regulatory Sandboxes sind nicht auf den Energiebereich beschränkt. Die Literatur gibt Hinweise, dass zuerst vor allem im Finanzsektor von geregelten Ausnahmen Gebrauch gemacht wurde. In Österreich sind auch Ausnahmeregelungen für den Mobilitätssektor bekannt (autonomes Fahren) (Veseli et al., 2021).

Literaturverzeichnis

Aram An (ed) (2021): Smart Grid Case Studies - Innovative Regulatory Approaches with Focus on Experimental Sandboxes 2.0. Casebook, ISGAN Annex 2, October 2021. Web: https://www.iea-isgan.org/wp-content/uploads/2021/10/Regulatory-Sandbox-2.0_Publication.pdf (2024-05-28).

Ennsner (2021): Das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz, Recht der Umwelt – Umwelt & Technik RdU-UT 2021/21.

Kubeczko, Wang, Schmidt, Friedl, Biegelbauer, Veseli, Moser, Steinmüller, Madner, Wolfsgruber (2020): F.R.E.SCH Freiraum für Regulatorisches Experimentieren Schaffen; Projektendbericht, Mai 2020. Web: https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:91b6958e-5787-4baf-9207-186803528ee9/FRESCH_Endbericht.pdf (2024-05-28).

RE-FRESCH: Regulatory Framework for a Renewable Energy System – Begleitforschung „Energie.Frei.Raum“. Eine F&E-Dienstleistung von BAUM Consult GmbH und Energieinstitut an der JKU Linz für das BMK im Rahmen der 2. Ausschreibung des Programms Energie.Frei.Raum. Weitere Informationen unter <https://energieinstitut-linz.at/project/regulatory-framework-for-a-renewable-energy-system-begleitforschung-energie-frei-raum/> (2024-05-28).

Veseli, Moser, Kubeczko, Wang, Madner, Wolfsgruber (2021): Practical necessity and legal options for introducing energy regulatory sandboxes in Austria. Utilities Policy, Volume 73, December 2021, 101296. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.iup.2021.101296>.